

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE****SEZIONE SECONDA CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Felice MANNA	- Presidente	R. G. N.
Aldo CARRATO	- Consigliere Rel.	21844/19
Patrizia PAPA	- Consigliere	C. C. 7/7/2022
Cesare TRAPUZZANO	- Consigliere	
Cristina AMATO	- Consigliere	

ha pronunciato la seguente

SANZIONI AMMINISTRATIVE

ORDINANZA

sul ricorso (iscritto al N.R.G. 21844/'19) proposto da:

ANTONIO (C.F.: _____), rappresentato e difeso, in virtù di procura speciale apposta in calce al ricorso, dagli Avv.ti Pietro _____ e Ercole Forgione ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo, in Roma, v. Trasone, n. 8-12;

- *ricorrente* -

contro

COMUNE DI MILANO (C.F.: _____) in persona del Sindaco - legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso in virtù di procura speciale allegata su foglio separato al controricorso, dagli Avv.ti Antonello Mandarano, Antonella Fraschini, Paola Maria Ceccoli, Mariarosa Autieri e Giuseppe Lepore, e presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliato, in Roma, v. Polibio, n. 15;

- *controricorrente* -

avverso la sentenza del Tribunale di Milano n. 414/2019 (pubblicata il 16 gennaio 2019);

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 7 luglio 2022 dal Consigliere relatore Aldo Carrato;

RITENUTO IN FATTO

1. Con sentenza n. 36/2017, il Giudice di pace di Milano rigettava il ricorso proposto dall'Avv. Antonio _____ avverso i verbali n. 021796669/2016/1/1/1 e n. 02175655/2016/1/1/1, con i quali la Polizia municipale di Milano gli aveva contestato la violazione dell'art. 7, comma 14, c.d.s. 1992, per aver circolato nei giorni 8 e 11 novembre 2016 nella



corsia riservata ai mezzi pubblici benché agli accessi fossero esposti i segnali indicanti il divieto, confermando i verbali impugnati.

2. Decidendo sull'appello proposto dall' Avv. Antonio e nella costituzione dell'appellato Comune, il Tribunale di Milano, con sentenza n. 414/2019 (pubblicata il 16 gennaio 2019), rigettava il gravame, confermando la sentenza di primo grado.

A fondamento dell'adottata pronuncia, il citato Tribunale dava atto, preliminarmente, che l'ordinanza sindacale n. 441 del 24 aprile 2015 e la determinazione dirigenziale n. 51/2015 (modificata dalla successiva determinazione n. 1/2016), dettanti i criteri di accesso alle corsie riservate al Comune di Milano, non potevano prevalere sugli artt. 188 c.d.s. e 381 del Regolamento di esecuzione e di attuazione del c.d.s. (d.P.R. n. 495/1992), i quali *"facoltizzano la persona invalida e titolare di un pass regolarmente rilasciato al Comune a circolare nelle zone a traffico limitato"*.

Difatti, il Comune di Milano aveva provveduto ad individuare, con ordinanza sindacale, le categorie alle quali consentire l'accesso e la circolazione nelle corsie riservate ai veicoli di pubblico trasporto e nelle z.t.l. e che tale potere fosse riconosciuto al Sindaco dallo stesso art. 7, comma 1, lett. b), c.d.s., il quale sancisce che nei centri abitati i Comuni possono – per l'appunto, con ordinanza sindacale - limitare la circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale.

Rilevava, al riguardo, il giudice di appello che tale potere riconosciuto ai Comuni ed esercitato mediante ordinanze sindacali non si poneva in contrasto con la legge, ma trovava fondamento in essa. In particolare, il Comune di Milano, con l'ordinanza sopraindicata, aveva subordinato l'esercizio del diritto di transito e circolazione dei veicoli con a bordo persone invalide con capacità di deambulazione sensibilmente ridotta a vari obblighi, tra cui quello di comunicare la targa del veicolo prima dell'utilizzo. Tale condizione aveva lo scopo di permettere al Comune di inserire la targa all'interno della banca dati predisposta dall'Amministrazione, consentendo in questo modo ai sistemi di rilevamento automatico il riconoscimento dei veicoli autorizzati al transito



nelle suddette aree, mentre nel caso in cui il *pass* fosse stato rilasciato da un diverso Comune, la comunicazione doveva essere effettuata al componente ufficio comunale al primo accesso.

Nel caso di specie, invece, il sig. Luca (figlio dell'appellante), titolare del *pass* per disabili rilasciato dal Comune di Rho, circolava nella corsia riservata ai mezzi pubblici, utilizzando l'auto del padre, senza aver preventivamente provveduto alle suddette comunicazioni mediante la procedura prevista dal Comune stesso, né si sarebbero potute considerare sufficienti le comunicazioni del sig. del giorno 9 novembre 2016 all'ufficio MTA Pass Disabili, in cui affermava di non disporre temporaneamente del veicolo associato a tale permesso e che stava utilizzando l'autovettura intestata al proprio padre, avendo tale comunicazione valenza unicamente per i giorni 9 e 10 novembre 2016 e che avrebbe dovuto trasmettere tali comunicazioni preventivamente al relativo accesso. Pertanto, risultava evidente - ad avviso del Tribunale milanese - che il sig. conosceva effettivamente la disciplina vigente nel Comune di Milano in materia di circolazione dei disabili.

Né - ha aggiunto, infine, il giudice di appello - avrebbe potuto, nel caso di specie, trovare applicazione la giurisprudenza di legittimità richiamata dalla parte appellante, siccome ponente riferimento al diverso tema dell'utilizzabilità del contrassegno rilasciato da un Comune per l'accesso alla ZTL di un diverso Comune, non essendo tale circostanza in discussione, vertendo il giudizio di secondo grado sulla valutazione di legittimità di una determinazione dirigenziale, regolante l'accesso del disabile richiedendo un'apposita comunicazione, necessaria ai fini di controllo.

3. Avverso la citata sentenza di appello ha formulato ricorso per cassazione, riferito a due motivi, l'Avv. Antonio resistito con controricorso da parte del Comune di Milano.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Con il primo motivo il ricorrente ha denunciato - in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. - la violazione e falsa applicazione degli artt. 36 e 38 del c.d.s. 1992, sul presupposto che il giudice di secondo grado aveva erroneamente affermato che la comunicazione pretesa dal Comune di Milano dovesse essere effettuata *ex ante*, ritenendo irrilevante - e,



comunque, non ammessa - la comunicazione effettuata nelle 48 ore successive.

2. Con la seconda censura il ricorrente ha dedotto - ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. - la violazione e falsa applicazione dell'art. 188 c.d.s. 1992 e dell'art. 381 del relativo regolamento di esecuzione e di attuazione, con riferimento all'art. 7, comma 1 e 9, dello stesso c.d.s., sostenendo che il Tribunale di Milano aveva erroneamente ritenuto che il potere del Sindaco di consentire l'accesso e la circolazione nelle corsie riservate deriva dal citato art. 7, comma 1, lett. b), c.d.s. .

3. Rileva, preliminarmente, il collegio che i due motivi possono essere esaminati congiuntamente perché all'evidenza connessi, concernendo - sulla scorta degli acquisiti accertamenti fattuali compiuti - la stessa questione giuridica.

Essi sono fondati per le ragioni che seguono.

Occorre, infatti, osservare che, nel caso di specie, l'impugnata sentenza è incorsa nella denunciata violazione dell'art. 381, comma 2, reg. es. c.d.s., in correlazione con l'art. 7 c.d.s., dal momento che la prima norma (da correlare alle disposizioni di cui agli artt. 11 e 12 del d.P.R. n. 503/1996, regolanti, in modo specifico, la "circolazione e sosta dei veicoli al servizio di persone disabili") conferisce all'invalido un diritto personale di poter circolare, su tutto il territorio nazionale e anche nelle corsie riservate ai mezzi pubblici, con il solo onere di esporre il contrassegno che denota, per l'appunto, la destinazione del mezzo di servizio della persona disabile (circostanza, questa, che non risulta oggetto di contestazione).

Invero, diversamente da quanto opinato dal Tribunale di Milano, il richiamo all'art. 7, comma 1, lett. b), del c.d.s. attiene all'esercizio di un potere regolamentare del Comune di ordine generale che permette di riservare determinate strade alla circolazione di veicoli adibiti a servizi pubblici di trasporto, al fine di favorire la mobilità urbana, ma non consente di derogare alle norme imperative, come quella propriamente contemplata nel comma 2 dell'art. 381 reg. es. c.d.s., ragion per cui l'affermato principio - consistente nel subordinare la legittimità della circolazione del disabile, avente a tal proposito diritto ai sensi della citata norma, all'aver provveduto alla preventiva registrazione-comunicazione della targa al competente ufficio del Comune di Milano - è errato dal



punto di vista giuridico (diventando ultronea la valutazione della legittimità o meno del titolare del *pass* di aver provveduto a tale comunicazione solo nelle 48 ore successive al transito nelle aree riservate, quando non vi abbia assolto preventivamente).

Come già posto in risalto da questa Corte (cfr. Cass. n. 719/2008), deve, infatti, considerarsi che, in tema di sanzioni amministrative, alla luce delle menzionate disposizioni contenute negli artt. 11 e 12 del d.P.R. n. 503 del 1996 e nell'art. 381, comma secondo, del regolamento di esecuzione ed attuazione del codice stradale, di cui al d.P.R. n. 495 del 1992, il cosiddetto "contrassegno invalidi", che autorizza la circolazione e la sosta del veicolo adibito al trasporto di una persona con capacità di deambulazione sensibilmente ridotte anche all'interno delle zone urbane a traffico limitato e delle aree pedonali urbane, è rilasciato alla persona disabile in quanto tale, in modo che questa se ne possa servire esponendolo sul veicolo adibito in quel momento al suo servizio e, perciò, la sua validità non è limitata al territorio del Comune che abbia rilasciato tale contrassegno, ma è estesa a tutto il territorio nazionale. Pertanto, l'esercizio di tale diritto non può essere condizionato dal preventivo assolvimento di un onere informativo ulteriore a favore dell'ente comunale, che non trova un espresso fondamento in un dato normativo specifico, dal momento che lo stesso non è riconducibile alla previsione generale di cui all'art. 7 c.d.s., con il quale è stabilito che, nei centri abitati, i Comuni possono, con ordinanze sindacali, limitare la circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze (il precedente di questa Corte - sentenza n. 11278/2001 - richiamato dalla difesa del Comune controricorrente riguardava il caso specifico - che si discosta, in modo evidente, da quello oggetto del presente giudizio, assoggettato ad una disciplina speciale - della riconosciuta legittima adozione di un'ordinanza sindacale ai fine di limitare la sosta di "autocaravan" in una determinata località).

Tale disposizione - che si riferisce all'esercizio di un potere regolamentare generale dell'autorità sindacale - non implica affatto che, nella sussistenza di tutte le condizioni di legge di cui alle richiamate norme, possano essere imposte condizioni eccedenti rispetto a quelle dalle stesse previste. Né dal complesso normativo racchiuso nel menzionato art. 381



del regol. c.d.s. si evince una disposizione che legittimi la deroga alle stesse disposizioni normative in senso maggiormente oneroso per le persone invalide.

Anzi, dopo aver sancito - al suo primo comma - l'obbligo in capo agli enti proprietari della strada di allestire e mantenere funzionali ed efficienti tutte le strutture per consentire ed agevolare la mobilità dei soggetti invalidi, nei commi successivi risultano disciplinate le modalità di rilascio del *pass* invalidi, avente natura e funzione di un'autorizzazione in deroga, la quale deve essere resa nota attraverso l'esposizione - nella parte anteriore del veicolo - del contrassegno invalidi, senza che possano essere imposti ulteriori obblighi con ordinanze degli enti locali implicanti la comunicazione preventiva della targa del veicolo utilizzato per il trasporto della persona invalida, la cui mancata osservanza non può, perciò, determinare la configurazione della violazione dell'art. 7, comma 14, c.d.s. .

A questo principio dovrà uniformarsi il giudice di rinvio.

Come è stato evidenziato nella recente ordinanza di questa Corte n. 8226/2022, non può, infatti, frapporsi alcun ostacolo alla libertà di locomozione del soggetto disabile fondato sull'addotta inadeguatezza del sistema di controllo automatizzato dell'ente locale territoriale, essendo, anzi, onere di tale ente di procedere all'approntamento di meccanismi automatizzati tali da essere idonei alle necessarie verifiche della legittimità di tale circolazione (come, ad es., tramite la verifica automatizzata del tagliando esposto sul parabrezza), potendo, altresì, i Comuni attivare un sistema di condivisione in rete delle informazioni sul rilascio dei contrassegni per gli invalidi.

Si è, in proposito, chiarito che l'autorizzazione in questione è diretta a ridurre il più possibile impedimenti deambulatori e non può trovare ostacoli generati dalle difficoltà organizzative dell'ente territoriale di transito, diverso da quello di rilascio, il quale non può porre limitazioni non previste dalla legge. Pertanto, nel caso in cui il controllo automatico sia stato effettuato in modo tale da non essere in grado di rilevare la presenza del tagliando da esibire sul cruscotto, ove il predetto ente non intenda esporsi al rischio di elevare verbali di accertamento sul presupposto erroneo che la circolazione non era autorizzata, dovrà



predisporre apposite modalità di accertamento, nella logica della leale collaborazione con l'utente stradale affetto da disabilità legalmente riconosciuta, senza, però, imporre a quest'ultimo oneri od obblighi ulteriori che non trovano supporto in specifiche prescrizioni normative.

4. In definitiva, alla stregua delle argomentazioni complessivamente svolte, deve essere accolta la prima censura dedotta, con assorbimento degli altri due motivi, da cui consegue la cassazione dell'impugnata sentenza, con il derivante rinvio della causa al Tribunale in composizione monocratica di Milano, in persona di altro magistrato, il quale, oltre a regolare le spese del presente giudizio, si uniformerà anche al principio di diritto come precedentemente enunciato.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo del ricorso e dichiara assorbiti gli altri due. Cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese del presente giudizio, al Tribunale in composizione monocratica di Milano, in persona di altro magistrato.

Così deciso nella camera di consiglio della 2^a Sezione civile in data 7 luglio 2022.

Il Presidente
Felice Manna

